

# **L'Unione per il mediterraneo: storia di una stratificazione normativa**

*Susanna Cafaro*

## **1. Premessa**

Il 13 luglio 2008, sotto la presidenza congiunta del Presidente della Repubblica Francese e del Presidente della Repubblica Araba d'Egitto a Parigi si è tenuta a battesimo l'Unione per il Mediterraneo. Per comprendere la natura del nuovo organismo, tuttora allo stadio embrionale, è bene fare un passo indietro, rileggere le tappe evolutive del dialogo euro-mediterraneo e incasellarne gli stadi in una costruzione complessa. L'Unione per il Mediterraneo infatti li comprende tutti, è un'architettura nuova che racchiude, come in un gioco di scatole cinesi, tutti gli elementi normativi bilaterali e multilaterali che hanno caratterizzato nel tempo le relazioni tra le sponde del *Mare Nostrum*.

## **2. I primi passi della politica Euro-mediterranea**

Il primo tentativo della Comunità di darsi una politica mediterranea risale alla Conferenza di Parigi del 1972: la Commissione Europea, su proposta del Ministro degli esteri francese M. Schumann, elaborò per la prima volta una strategia uniforme nei confronti dei Paesi mediterranei non comunitari, denominata politica mediterranea globale (PMG), seguendo le indicazioni provenienti dal Parlamento. Essa prevedeva un incentivo allo sviluppo dell'area mediterranea, attraverso maggiore cooperazione economica, finanziaria e tecnica, misure di finanziamento e scambi commerciali semplificati, intensificazione delle esportazioni e la creazione di infrastrutture

agricole e industriali. Nel 1990, il Consiglio europeo decise di adottare la Politica mediterranea rinnovata. Si decise di rafforzare la politica di sviluppo economico, tramite lo stanziamento di maggiori risorse finanziarie, e di dare maggior impulso alla cooperazione regionale. Furono previsti dei Protocolli bilaterali pluriennali che contemplavano investimenti produttivi ad alta redditività. Tramite questi strumenti di partenariato e cooperazione “a tutti i livelli” la Comunità confermò e rafforzò il proprio impegno a contribuire alla stabilità e allo sviluppo economico equilibrato della regione mediterranea. Per sostenere iniziative concrete in materia, la Comunità istituì programmi appositi, con il preciso intento di trasferire risorse e *know-how* nei Paesi meno sviluppati del Mediterraneo, tra questi ricordiamo: MED-campus, MED-techno, MED-media, MED-urbs, Metap, Mast<sup>1</sup>.

### 3. Gli accordi di associazione

Il ricorso allo strumento bilaterale dell'accordo da parte della Comunità europea ha affiancato e supportato da sempre il tentativo di darsi una strategia complessiva nei confronti dell'area mediterranea. I primi accordi di associazione, proprio con due Paesi dell'area mediterranea, la Grecia e la Turchia, vennero conclusi nel 1962 e 1964<sup>2</sup>; nel 1976 vennero stipulati i primi accordi di cooperazione globale con alcuni Paesi del Maghreb (Algeria, Tunisia, Marocco); l'anno successivo coi i Paesi del Mashreq (Egitto, Siria, Giordania e Libano)<sup>3</sup>. Oggi possiamo citare come accordi di nuova generazione in vigore gli Accordi euro-mediterranei di associazione conclusi con la

<sup>1</sup> F. ATTINÀ, F. LONGO (a cura di), *Unione Europea e Mediterraneo fra globalizzazione e frammentazione*, Cacucci, Bari, 1996; D.K. XENAXIS, D.N. CHRYSOCHOU, *The emerging Euro-mediterranean system*, Manchester University Press, Manchester, 2001; F. RIZZI, *Unione europea e Mediterraneo*, Nis, Roma, 1997; Id. *Un Mediterraneo di conflitti*, Maltemi editore, Roma, 2004; M.C. BARUFFI, “Le competenze esterne della Comunità e dell’Unione europea. Uno sguardo ai rapporti con i Paesi del Mediterraneo”, in M.C. BARUFFI (a cura di), *L’evoluzione del sistema comunitario a 50 anni dalla sua istituzione*, CEDAM, Padova, 2008, p.127 ss.; U. VILLANI, *Le responsabilità dell’Unione europea nell’area mediterranea*, in *Studi sull’integrazione europea*, 2009, p. 551 ss., e in *Europa e Mediterraneo. Le regole per la costruzione di una società integrata* (a cura di E. Triggiani), Editoriale Scientifica, Napoli, 2009, p. 49 s.

<sup>2</sup> Il secondo – ancora in vigore – è in GUCE L 217, 29 dicembre 1963.

<sup>3</sup> Di questa generazione rimane in vigore l’Accordo di cooperazione concluso con la Repubblica araba di Siria, vedi Regolamento (CEE) n. 2216/78 del Consiglio, del 26 settembre 1978, in GUCE L 269, 27 settembre 1978, p. 1 ss.).

Repubblica algerina democratica e popolare<sup>4</sup>, con la Repubblica araba d'Egitto<sup>5</sup>, con il Regno hashemita di Giordania<sup>6</sup>, con lo Stato di Israele<sup>7</sup>, con il Regno del Marocco<sup>8</sup>, con la Repubblica Tunisina<sup>9</sup>, con la Repubblica Libanese<sup>10</sup>, quelli cosiddetti di stabilizzazione e associazione conclusi con la Croazia<sup>11</sup>, con l'Albania<sup>12</sup> quello non ancora in vigore con la Bosnia ed Erzegovina, firmato il 16 giugno 2008, ma non ancora adottato; quello, dai caratteri atipici, denominato Accordo euro-mediterraneo interinale di associazione sugli scambi e la cooperazione tra la Comunità europea, da una parte, e l'Organizzazione per la liberazione della Palestina (OLP) a beneficio dell'Autorità palestinese della Cisgiordania e della Striscia di Gaza, dall'altra<sup>13</sup>. Proprio su tale fascio di accordi si fondava e ha continuato a fondarsi ogni strategia multilaterale nei confronti dell'area, la cui ossatura è sempre essenzialmente bilaterale. Tali accordi, tutti misti ovvero conclusi tra la Comunità, i suoi Stati membri e – sull'altro versante – ciascuno dei Paesi interessati, sono caratterizzati da un oggetto estremamente ampio che comprende obiettivi tipicamente comunitari quali l'espansione di relazioni economiche armoniose al fine di creare progressivamente le condizioni per una graduale liberalizzazione negli scambi di beni, servizi e capitali nonché la promozione di cooperazione economica, sociale, culturale e finanziaria. Accanto a tali obiettivi se ne rinvencono altri, come lo sviluppo della democrazia, dello stato di diritto e del rispetto dei diritti umani che sono sì omogenei all'*acquis* comunitario di valori

<sup>4</sup> Decisione 2005/690/CE, del Consiglio, del 18 luglio 2005, GUUE L 265, 10 ottobre 2005, p. 1 ss.

<sup>5</sup> Decisione 2004/635/CE, del Consiglio, del 21 aprile 2004, GUUE L 304, 30 settembre 2004, p. 38.

<sup>6</sup> Decisione 2002/357/CE, del Consiglio e della Commissione, del 26 marzo 2002, GUCE L 129, 15 maggio 2002, p. 1 ss.

<sup>7</sup> Decisione 2000/384/CE, CECA, del Consiglio e della Commissione, del 19 aprile 2000, GUCE L 147, 21 giugno 2000, p. 1 ss.

<sup>8</sup> Decisione 2000/204/CE, CECA, del Consiglio e della Commissione, del 24 gennaio 2000, GUCE L 138, 9 giugno 2000, p. 31 ss.

<sup>9</sup> Decisione 98/238/CE, CECA, del Consiglio e della Commissione, del 26 gennaio 1998, GUCE L 97, 30 marzo 1998, p. 1 ss.

<sup>10</sup> Decisione 2006/356/CE, del Consiglio, del 24 febbraio 2006, GUUE L 143, 30 maggio 2006, p. 1 ss.

<sup>11</sup> Decisione 2005/40/CE, del Consiglio e della Commissione, del 13 dicembre 2004, GUUE L 26, 28 gennaio 2005, p. 1 ss.

<sup>12</sup> Decisione 2009/332/CE, Euratom, GUUE L 107, 28 aprile 2009, p. 164 ss.

<sup>13</sup> Decisione 97/430/CE, GUCE L 187, 16 luglio 1997.

condivisi, ma caratteristici dei rapporti tra Stati membri ben più che delle relazioni esterne. Completano il contenuto degli accordi il dialogo politico strutturato finalizzato alla stabilità e alla pace e il vivo incoraggiamento alla cooperazione regionale tra i Paesi terzi, sia pure con *nuances* che differenziano un poco la posizione dei singoli partner.

A supporto di tale ventaglio di finalità si è creato, nell'ambito di ciascun accordo – ad eccezione di quello concluso con l'Autorità palestinese (che Stato, ancora, non è)<sup>14</sup> – un quadro istituzionale composto di un Consiglio di associazione con poteri decisionali propri, di un Comitato di associazione, di modalità di raccordo a livello diplomatico e ministeriale e di un dialogo interparlamentare.

#### **4. Il processo di Barcellona**

Nel novembre 1995 viene varato a Barcellona un dialogo multilaterale strutturato che riassume tutte le speranze dei Paesi europei di stabilizzazione dell'area, articolandosi in tre assi: il dialogo politico, la cooperazione economica e il dialogo umanitario, sociale e culturale. Tre capitoli che avrebbero condotto nelle intenzioni iniziali a ridurre tanto il divario di sviluppo quanto il divario in termini di rispetto dei diritti umani e democratici, a favorire lo scambio culturale, a realizzare entro il 2010 un'area di libero scambio e – in ultima analisi – a fare della regione Mediterranea un'area di “prosperità condivisa” a garanzia della stabilità e della pace, disinnescando la minaccia terroristica.

La denominazione di “partenariato euro-mediterraneo” che viene attribuita al c.d. processo di Barcellona vale a descrivere una strutturazione leggera di matrice fortemente intergovernativa, al cui vertice si trova la Conferenza euro-mediterranea dei ministri degli affari esteri che, riunendosi periodicamente, ha il compito di definire azioni specifiche per raggiungere gli obiettivi previsti dalla Dichiarazione di Barcellona. Ad un livello sottostante si colloca il Comitato euro-mediterraneo per il processo di Barcellona, composto

<sup>14</sup> In questo Accordo le previsioni istituzionali si limitano alla creazione di un Comitato congiunto, con poteri limitati alla attuazione dell'accordo e con esclusione del dialogo politico.

di funzionari ministeriali in veste di rappresentanti degli Stati. La funzione del Comitato è quella di monitorare il processo e preparare i lavori della Conferenza. A tali incontri regolari si aggiungono incontri occasionali dei capi di Stato e di governo di tutti i Paesi partecipanti alla cornice di Barcellona. Vi partecipano tutti i Paesi mediterranei della sponda sud, ad esclusione della Libia alla quale solo successivamente è concesso lo status di osservatore<sup>15</sup>.

Naturalmente, secondo il tipico schema di attuazione del diritto “morbido”, che riveste mere funzioni di raccomandazione ed indirizzo, tanto la Dichiarazione di Barcellona, quanto i documenti elaborati nelle sedi intergovernative trovano poi concretizzazione nell’attività condotta dai singoli membri del Partenariato, ciascuno dei quali si avvale dei propri strumenti normativi ed operativi per dare corpo agli obiettivi. Particolarmente importante il ruolo della Commissione europea, che traccia il programma di lavoro, a conferma del ruolo di iniziativa e di leadership dell’Unione europea<sup>16</sup>.

Il Processo di Barcellona, che per più di dieci anni costituisce la cornice del Partenariato euro-mediterraneo, vede sì dei successi, ma anche delle innegabili sconfitte. Tra le sue realizzazioni più felici vale la pena di annoverare la creazione nel 2004 dell’Assemblea parlamentare euro-mediterranea (APEM), che trae origine dalla trasformazione e istituzionalizzazione del Forum parlamentare euro-mediterraneo. L’iniziativa è stata del Parlamento europeo<sup>17</sup> che ha

<sup>15</sup> Nel corso della Conferenza di Stoccarda, la Libia è stata accolta per la prima volta quale invitato speciale della presidenza e, successivamente, ha assistito alle conferenze di Marsiglia, Bruxelles e Valencia.

<sup>16</sup> Ci si riferisce in questa sede all’Unione europea come comprensiva della Comunità europea. In realtà tanto l’Unione quanto la Comunità sono chiamate nell’ambito del Partenariato a fornire un apporto specifico, la prima come protagonista del dialogo politico strutturato, la seconda attraverso lo strumento di attuazione principale rappresentato dagli accordi di associazione. Tuttavia, lo stesso ruolo svolto dalla Commissione dimostra, come non sempre sia agevole distinguere tra i due soggetti e preferiamo considerarli, come già autorevole dottrina, due modi di operare e di atteggiarsi di uno stesso soggetto di diritto internazionale, l’Unione, un unico ente composto di parti diverse operanti con metodi differenti, vedi R. ADAM, A. TIZZANO, *Lineamenti di diritto dell’Unione europea*, Giappichelli editore, Torino, 2008, p. 12.

<sup>17</sup> La proposta di creare l’APEM – a seguito dell’esperienza ormai matura dei forum parlamentari euromediterranei – risale ad una risoluzione del PE adottata nell’aprile 2002, approvata in Valencia dalla quinta Conferenza euromediterranea. La successiva Conferenza ministeriale in Napoli perfezionò la proposta e formalmente lanciò l’APEM nel dicembre 2003. La raccomandazione del forum alla sesta Conferenza euromediterranea in Napoli è annessa al documento finale e contiene gli elementi e i passi per la conversione del forum in Assemblea

raccolto l'invito – formulato nel Programma di lavoro allegato alla Dichiarazione di Barcellona – a favorire «un futuro dialogo parlamentare euro-mediterraneo», al fine di «permettere a rappresentanti eletti degli Stati partner uno scambio di opinioni su un'ampia gamma di problemi». L'APEM ha tenuto la sua riunione di insediamento ad Atene il 22 e 23 marzo 2004, essa si compone di 240 membri, dei quali 120 designati dai Paesi partner mediterranei, 45 dal Parlamento europeo e 75 dai Parlamenti nazionali degli Stati membri, in ragione di tre per Stato. Questi si sono ripartiti originariamente in tre commissioni, i cui compiti corrispondevano in linea di massima ai tre capitoli del partenariato: politico e di sicurezza; economico-finanziario; sociale, culturale e umano. Successivamente se ne sono aggiunte altre due: una sui diritti delle donne nell'area euro-mediterranea e l'altra su energia e ambiente. L'Ufficio di Presidenza dell'Assemblea è composto di quattro membri (due dei Paesi terzi mediterranei, uno del Parlamento europeo, uno proveniente da un Parlamento nazionale della sponda comunitaria) che assicurano la presidenza sulla base di una rotazione annuale<sup>18</sup>. Di estremo interesse la finalità di quest'organo, riportata nel primo articolo del suo regolamento: «renforcer la visibilité et la transparence du processus et, partant, à rapprocher le partenariat euroméditerranéen des intérêts et des attentes des opinions publiques» nonché «apporter le soutien, l'impulsion et la contribution parlementaires à la consolidation et au développement du processus de Barcelone».

La sua complementarità rispetto agli altri organi del Partenariato è chiaramente stabilita all'art.7 e confermata dall'ambito delle sue competenze stabilito all'art. 3. In questo figura anche il compito di assicurare «le suivi de l'application des accords euroméditerranéens d'association» ad ulteriore conferma dell'integrazione degli accordi dianzi menzionati nella cornice multilaterale<sup>19</sup>.

<sup>18</sup> Si veda il Regolamento dell'Assemblea parlamentare euro-mediterranea così come modificato nella sessione plenaria del 17 marzo 2009, reperibile *on-line* sul suo sito ufficiale all'indirizzo <http://www.europarl.europa.eu/intcoop/empa/>.

<sup>19</sup> «L'Assemblée peut se prononcer sur l'ensemble des sujets concernant le partenariat euro-méditerranéen. Elle assure le suivi de l'application des accords euro-méditerranéens d'association et adopte des résolutions ou adresse des recommandations à la Conférence ministérielle en vue de la réalisation des objectifs du partenariat euro-méditerranéen. Lorsqu'elle est saisie par la Conférence ministérielle, elle émet des avis, en proposant, le cas échéant, l'adoption des mesures opportunes pour chacun des trois volets du processus de Barcelone».

Colpisce che dei testi che non presentano i caratteri propri dell'accordo internazionale come quelli istitutivi dell'APEM diano luogo ad un organo che specifica nel proprio regolamento regole di voto, lingue ufficiali, modalità amministrative e finanziarie, ma tutto ciò sembra caratterizzare il quadro normativo "liquido" delle relazioni euro-mediterranee<sup>20</sup>.

Analoghe considerazioni valgono, infatti, per un'altra importante creazione del Partenariato: la Fondazione euro-mediterranea Anna Lindh per il dialogo culturale, compartecipata e finanziata da quarantatré Paesi europei e mediterranei. Questa ha per missione di promuovere il dialogo tra le culture e il rispetto della diversità. Per perseguire questi obiettivi essa lancia iniziative regionali e supporta attività locali di organizzazioni fondate sulla società civile, governative e non, finalizzate a migliorare la comprensione tra i popoli, il rispetto dei diritti umani e la democrazia. La Fondazione è anch'essa un attore nel Partenariato euro-mediterraneo, operando come centro per l'informazione e la disseminazione di iniziative e come osservatorio del dialogo interculturale nella regione. Anche la sua creazione risale ad una decisione dei ministri degli esteri riuniti a Napoli nel dicembre 2003, che concretizzava gli auspici espressi, in tal senso dal Comitato consultivo ad alto livello, anche noto come "Gruppo dei Saggi", creato dal Presidente della Commissione nel 2003. La sede, operativa dall'aprile 2005, è ad Alessandria<sup>21</sup>.

Alle due creazioni di carattere istituzionale bisogna aggiungere i passi concreti compiuti verso la stabilizzazione macroeconomica della regione<sup>22</sup>, l'apertura degli scambi, la creazione di meccanismi di

<sup>20</sup> Nel regolamento interno l'art. 10, dedicato alle deliberazioni, prevede che l'Assemblea possa presentare proposte alla Conferenza dei ministri degli esteri, al Consiglio dell'UE e alla Commissione, decidendo per *consensus* in presenza della metà più uno delle delegazioni in ciascuna componente (comunitaria e dei Paesi terzi mediterranei), nel caso il *consensus* non sia possibile, votando alla maggioranza qualificata dei due terzi dei voti in ciascuna componente con la metà più uno dei componenti per ciascuna categoria. L'art. 13 dispone che lingue ufficiali siano le comunitarie più la lingua araba, l'ebraica e il turco. L'art. 14 ripartisce le spese di funzionamento tra i parlamenti nazionali e il Parlamento europeo. L'art. 15 istituisce una segreteria generale a Bruxelles.

<sup>21</sup> Tanto la proposta di creare l'APEM quanto quella di istituire la Fondazione Anna Lindh possono essere reperite nella comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo COM(2003) 610, del 15 ottobre 2003.

<sup>22</sup> In dieci anni dal lancio del processo di Barcellona l'inflazione media della regione è passata dal 12% al 3%. Ce ne informa la Commissaria alle Relazioni esterne e Politica di vicinato B. FERRERO – WALDNER, "Strengthening partnership with the South", in *The Bridge*, Issue 11, 2009, pp. 30-31 (reperibile *on line* sul sito <http://www.bridge->

cooperazione in settori cruciali quali trasporti, energia, industria, gestione delle acque, ricerca e attività di incoraggiamento rivolte verso la società civile per la tutela dei diritti e per il miglioramento della condizione femminile<sup>23</sup>.

Tuttavia, nonostante o forse a causa delle notevoli ambizioni iniziali con cui era ben difficile misurarsi, la lista dei desideri compilata a Barcellona è rimasta in gran parte irrealizzata: ostico il contesto geopolitico, quasi insuperabili le difficoltà sul tappeto tra cui – al primo posto – la questione medio-orientale<sup>24</sup>. I divari economici si sono mantenuti sostanzialmente inalterati<sup>25</sup> e l'obiettivo della realizzazione dell'area di libero scambio entro il 2010 appare oggi, alla scadenza, irrealistico<sup>26</sup>.

Tra le ragioni della sconfitta vanno annoverate la distanza dai cittadini e dall'opinione pubblica, la carenza di *ownership* che determina nei Paesi della sponda sud la sensazione di subire un progetto di cui non sono coautori né responsabili. Manca, ancor più, lo sviluppo di un asse strategico della cooperazione, quello sud-sud, anche a causa delle numerose crisi che interessano l'area: da quella interna all'Algeria negli anni Novanta, a quella Libanese, dalla deflagrazione del conflitto in Iraq al rinfocolarsi a più riprese del conflitto israelo-palestinese, dalla annosa questione del Sahara occidentale alla spinosa questione Iran<sup>27</sup>. Ma bisogna anche sottolineare l'impossibilità o l'incapacità degli organi del processo di entrare nel merito delle crisi per offrire proposte, progettualità, mediazione o semplicemente un foro di discussione. Le crisi sono

mag.com/magazine/index.php). A tal proposito andrebbe forse indagata anche la capacità di stabilizzazione derivata dall'introduzione dell'euro.

<sup>23</sup> Per un catalogo delle realizzazioni del partenariato si rinvia ancora alle parole della commissaria B. FERRERO-WALDNER, *op.cit.*.

<sup>24</sup> Si ricorda *en passant* quanta parte di tutte le carte istitutive sia dedicata in termini generali all'obiettivo della pace e della stabilità e in termini più espliciti al conflitto arabo-israeliano, vedi la Dichiarazione di Barcellona sin dai considerando, il par. 7 della Carta di Parigi, i paragrafi introduttivi della Dichiarazione di Marsiglia.

<sup>25</sup> Il PIL pro capite tra Paesi della sponda nord e della sponda sud differisce in media di cinque a uno, gli investimenti diretti dall'Europa ai Paesi mediterranei si attestano intorno all'1%. Per una disamina più dettagliata si rinvia a G. ANCONA, "Le economie mediterranee tra convergenza e divergenza", in *Studi sull'integrazione europea*, n. 2, 2008, anno III, p. 397 e ss.

<sup>26</sup> Sul deludente bilancio del processo di Barcellona si veda U. VILLANI, *op.cit.* 579 ss.

<sup>27</sup> Su tutte le ragioni della sconfitta si rinvia anche alle considerazioni di H. KADDOURI, "Vers une nouvelle politique euroméditerranée: le projet d'Union de la Méditerranée comme piste de réflexion", in *RMCE*, 2008, p. 14 e ss.



passivamente subite e causano frenate e battute d'arresto del dialogo multilaterale, persino temporanee assenze.

Questo porta ad evidenziare un altro – forse il principale – dei limiti del processo di Barcellona: l'assenza di auto-propulsività. L'assetto istituzionale fortemente intergovernativo unitamente all'assenza di un segretariato permanente e di una presidenza stabile impediscono al processo di emanciparsi dalle priorità politiche e strategiche delle presidenze che si avvicendano nell'Unione europea.

## **5. La politica di vicinato**

A partire dal 2004 il dialogo euro-mediterraneo si iscrive in una cornice più vasta nota come Politica di vicinato dell'Unione europea.

L'obiettivo della politica europea di vicinato (PEV) è stabilire relazioni privilegiate con i Paesi vicini dell'Europa dell'Est, della sponda sud del Mediterraneo e del Caucaso meridionale che non hanno prospettive di adesione. Sviluppata a partire dal 2003 per condividere con i Paesi vicini i benefici dell'allargamento senza l'allargamento (“tout sauf les institutions”) ed evitare il manifestarsi di nuove divisioni, la PEV rientra nel quadro della strategia europea di sicurezza e si caratterizza – da un lato – per una cornice di dimensioni più vaste che include, oltre alla sponda sud, quella est e in termini generali la cerchia dei Paesi “amici” e – dall'altro – per un'approfondita dimensione bilaterale fondata su uno strumento operativo di *soft law*, il “piano d'azione”, che integra un catalogo di riforme concordate tra l'UE e ciascun Paese vicino<sup>28</sup>. La PEV prepara il salto dal dialogo nord-sud quale configurato dal processo di Barcellona alla visione pan-mediterranea che caratterizza l'Unione per il Mediterraneo, rafforzandone ad un tempo la dimensione multilaterale e bilaterale<sup>29</sup>.

<sup>28</sup> Dodici piani d'azione sono stati finora conclusi: Israele (2004), Marocco, Tunisia, Giordania, Moldavia, Territori occupati palestinesi, Ucraina (2005), Armenia, Azerbaijan e Georgia (2006), Egitto e Libano (2007), rimangono ancora da concludere quelli relativi a Bielorussia, Algeria, Siria e Libia, poiché gli accordi relativi a questi Paesi non sono ancora in vigore.

<sup>29</sup> Sul tema si rinvia a P. PENNETTA, *Politica europea di vicinato e cooperazione regionale*, in *Studi in onore di Vincenzo Starace*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2008, p. 1147.

All'interno della cornice multilaterale delineata in prima battuta dalla Comunicazione della Commissione nel marzo 2003<sup>30</sup>, poi seguita da un più approfondito Strategy Paper intitolato proprio alla Politica europea di vicinato del maggio 2004<sup>31</sup>, si collocano i piani d'azione bilaterali basati sui bisogni del Paese vicino interessato e sugli interessi reciproci di quest'ultimo e dell'Unione. Questi fissano un programma di lavoro per un periodo che va da tre a cinque anni relativo alle riforme politiche ed economiche, al ravvicinamento delle legislazioni, alla partecipazione a certi programmi comunitari e al rafforzamento della cooperazione e del dialogo. Gli accordi di associazione fungono da quadro per la sua realizzazione. L'attuazione dei piani di azione è promossa e monitorata congiuntamente attraverso sottocomitati. I Paesi vicini beneficiano anche di un'assistenza finanziaria e tecnica, per il tramite dello Strumento europeo di vicinato e partenariato (ENPI) che sostituisce i preesistenti programmi TACIS e MEDA<sup>32</sup>.

Si inseriscono nella cornice delle relazioni strutturate "di vicinato" tutti i Paesi più prossimi all'Unione: Algeria, Armenia, Azerbaigian, Bielorussia, Egitto, Georgia, Israele, Moldavia, Marocco, Territori palestinesi occupati, Siria, Tunisia e Ucraina.

Indubbiamente la PEV potenzia gli effetti della politica euro-mediterranea per tutti quegli Stati che erano già membri del Processo di Barcellona. Questi sottoscrivono un piano d'azione che consente loro di beneficiare di più risorse e di maggiore assistenza e monitoraggio da parte della Commissione.

<sup>30</sup> "Wider Europe— Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours", Bruxelles, 11 marzo 2003, COM(2003) 104 final.

<sup>31</sup> Bruxelles, 12 maggio 2004, COM(2004)373 final.

<sup>32</sup> La politica europea di vicinato è una cornice in permanente divenire. Nella sua comunicazione sullo sviluppo della PEV, COM(2006)726, la Commissione già avanzava proposte per il suo rafforzamento. Il Consiglio affari generali del 18 giugno 2007 adottava delle conclusioni destinate al Consiglio europeo per rafforzare tale politica; nel dicembre 2007 la Commissione adottava un'ulteriore comunicazione intitolata "A Strong ENP" COM(2007)774, contenente una serie di proposte operative. In febbraio 2008, i Ministri degli esteri in Consiglio adottavano delle Conclusioni in cui si accoglievano le proposte della Commissione come basi per ulteriori riflessioni, con l'obiettivo di sfruttare appieno il potenziale della PEV (comunicato stampa 11016/07). Si veda da ultimo la comunicazione della Commissione sull'implementazione della PEV nel 2008, COM(2009)188/3 del 23 aprile 2009. Sulle prospettive ambiziose della PEV si rinvia a M. LEFEBVRE *La politique de voisinage: nouveau départ pour une ambition géopolitique*, in RMCUE, n. 504, 2007, p. 22 e ss.

La PEV beneficia di un quadro finanziario importante che dal 2007 si articola sullo Strumento europeo di vicinato e partenariato (IEVP)<sup>33</sup>, dal 2008 alle risorse in esso previste si aggiungono quelle messe a disposizione dagli Stati membri su base volontaria, che confluiscono nel Neighborhood investment facility (NIF) Trust Fund che vede riuniti nel proprio Governing board la Commissione europea, gli Stati membri, gli Stati partner, la BEI, la BERS ed altre istituzioni finanziarie pubbliche multilaterali.

Significativamente la Turchia, membro del processo di Barcellona è fuori dalla PEV poiché la prospettiva di adesione e i negoziati lanciati nell'ottobre 2005 la mettono in una situazione differente e le consentono di beneficiare di risorse dedicate.

La PEV configura una visione delle relazioni esterne dell'Unione ispirata all'idea dei cerchi concentrici, essa testimonia la forza centripeta dell'Unione, capace di attrarre e di far convergere sui propri standard normativi i Paesi vicini, con l'intento geopolitico di creare un'area di stabilità. Tuttavia, l'elemento bilaterale sembra ancora dominare sul multilaterale dato il carattere politico e il contenuto generalissimo dei documenti che contemplano strategia e obiettivi relativi all'intera area, l'eterogeneità degli attori non comunitari e la preponderanza, anche nei documenti della Commissione delle analisi e valutazioni riservate alle singole situazioni-Paese.

## **6. L'Unione per il Mediterraneo**

L'UPM presenta due novità importanti, nel merito, rispetto al Processo di Barcellona: una strutturazione istituzionale che contempla un insieme di organi permanenti e una lista di progetti da realizzare. Oltre a tali due innovazioni nel merito ve n'è di importanti nel metodo, poiché, come recita la dichiarazione di Parigi, «la responsabilité du processus doit être mieux partagée entre tous les participants, et qu'il convient de rendre ce processus plus pertinent et plus concret aux yeux des citoyens», vale a dire: *ownership* condivisa del processo, concretezza e visibilità per i cittadini.

<sup>33</sup> Lo Strumento europeo di vicinato e partenariato (IEVP) è stato creato con regolamento (CE) n. 1638/2006, del Parlamento e del Consiglio, del 24 ottobre 2006, GUUE L 310, 9 novembre 2006, p. 1 ss. (operativo dal primo gennaio 2007).

I dettagli della nuova strutturazione istituzionale e i compiti di ciascun organo sono precisati dalla dichiarazione dei Ministri degli esteri di Marsiglia, che traccia un quadro complesso disegnando anche la mappa dei rapporti gerarchici e funzionali tra i diversi organi.

Due categorie di organi gestiscono il processo: gli organi di natura politica, cui competono a vari livelli le responsabilità decisionali e quelli di natura gestionale, incaricati dell'attuazione, che a differenza dei primi operano in permanenza rappresentando la vera novità rispetto al passato. Completano il quadro l'Assemblea parlamentare e la Fondazione Anna Lindh.

Al vertice dell'assetto istituzionale vi è il Vertice, a cadenza biennale, dei capi di Stato e di governo. Questo fornisce, mediante dichiarazioni, l'indirizzo politico al sistema, anche definendo una lista di progetti regionali di ampio respiro. Le sue conclusioni comprendono ogni volta un vasto programma di lavoro per i due anni successivi. Si alternano ad ospitare l'incontro Paesi dell'Unione e Paesi partner mediterranei, sulla base di una decisione adottata, di volta in volta, per *consensus*.

Sulle priorità strategiche i capi di governo si pronunciano raccogliendo proposte e indicazioni dalle riunioni dei ministri degli esteri. A queste conferenze è infatti attribuito il compito di fare il punto sulla realizzazione dei progetti, preparare le riunioni dei capi di governo e approvare, se del caso, nuovi progetti. Le riunioni ministeriali sono preparate dagli Alti funzionari, che sottopongono proposte di progetti e il programma di lavoro annuale.

I compiti di direzione e rappresentanza sono affidati alla co-presidenza. La Presidenza è infatti attribuita congiuntamente a due personalità: un co-presidente deve provenire dall'Unione, l'altro del novero dei Paesi terzi mediterranei. Il primo deve esercitare un ruolo «compatible avec la représentation extérieure de l'Union européenne, conformément aux dispositions du traité qui sont en vigueur», l'altro è eletto per *consensus* per un periodo non rinnovabile di due anni.

Sebbene le carte non lo precisino esplicitamente, la co-presidenza sembra essere un ruolo attribuito allo Stato piuttosto che personalmente al capo di governo. L'inciso nella dichiarazione di Parigi per il quale «The co-presidency shall apply to Summits, all Ministerial meetings, Senior Officials meetings, the Joint Permanent Committee and, when possible, experts/ad hoc meetings within the initiative» (par. 21) non consente infatti una diversa interpretazione.

L'esigenza di una coerenza con le norme europee sulla rappresentanza esterna unita alla indicazione che tale ruolo compete ad uno Stato, sembra dunque voler confermare la prassi precedente alla riforma di Lisbona e dunque continuare ad attribuire tale ruolo alla presidenza di turno del Consiglio dell'Unione.

Con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, tuttavia, la questione è divenuta più complessa. Per quanto concerne le riunioni a livello dei capi di Stato e di governo sembra difficile poter ignorare l'esistenza di un presidente stabile del Consiglio europeo, che dovrebbe a giusto titolo accompagnare il Presidente di turno (sostituendo in questo ruolo il Presidente della Commissione e con ben altro peso specifico), laddove nelle riunioni a livello ministeriale non appare difficile immaginare un affiancamento del nuovo Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri.

I co-presidenti convocano e dirigono le riunioni, preparano l'ordine del giorno e lo sottopongono all'organo per approvazione. Le delegazioni nazionali possono sottoporre alle co-presidenze dei punti precisi da inscrivere all'ordine del giorno. Tra i compiti dei presidenti vi è quello – relevantissimo – di costruzione del *consensus*, ovvero di consultazione con i partner ai fini dell'adozione di testi condivisi al termine di ciascuna riunione. La misura del successo delle presidenze starà nella loro capacità di mediare, di proporre soluzioni condivise e di indurre diplomaticamente le parti a dare ad esse attuazione. Il processo decisionale riposa infatti sul *consensus* a tutti i livelli, produce testi di natura raccomandatoria che vengono implementati su base volontaria dai membri del processo e che si pongono come fonte vincolante solo nei confronti degli organi dello stesso sistema funzionalmente subordinati. I vertici ministeriali vincolano dunque gli Alti funzionari, questi condizionano con le proprie decisioni il Comitato permanente ed il segretariato.

Quest'ultimo è l'unico fornito di compiti puramente operativi e rappresenta la novità più rilevante dell'Unione per il Mediterraneo. Esso occupa, infatti, una posizione centrale nella nuova architettura istituzionale: il suo mandato, strettamente tecnico, si fonda su una personalità giuridica propria e uno statuto di autonomia. Il segretariato coordina tutte le attività, dà slancio al processo, attraverso l'identificazione, la promozione e l'attuazione dei progetti, ricerca i partner per realizzarli e ne reperisce le fonti di finanziamento. Coordina inoltre tutte le strutture del processo ed elabora documenti di

lavoro per le sedi decisionali. I ministri degli affari esteri e gli Alti funzionari si assumono però tutta la responsabilità politica delle scelte che compiono.

Lo statuto del segretariato forma l'oggetto di una proposta elaborata da un gruppo di esperti, creato ad hoc, e viene adottato dagli Alti funzionari<sup>34</sup>. Il segretariato è retto da un segretario generale e cinque segretari generali aggiunti, scelti per *consensus* dagli Alti funzionari su proposta dei partner e sulla base di una prima selezione operata dalla presidenza e dalla Commissione dopo ampie consultazioni, esso si fonda sulla più ampia partecipazione possibile, al fine di accrescere lo spirito di condivisione.

Il primo segretario dell'UPM è Ahmad Massadeh, già ambasciatore della Giordania a Bruxelles, nominato il 25 gennaio 2010<sup>35</sup>.

Il mandato dei membri del piccolo direttorio che governa il segretariato è di tre anni, prorogabile una sola volta. I 20 funzionari provengono per metà dai Paesi comunitari, per metà dagli altri Stati partecipanti, essi sono distaccati dai Paesi partner a seguito di designazione del segretario generale e dei segretari generali aggiunti, sulla base di valutazioni sulla competenza e dell'esigenza di rispettare un equilibrio geografico. Le spese della segreteria sono coperte da sovvenzioni ripartite equamente tra i partner euro-mediterranei, sempre su base volontaria, nonché dal bilancio comunitario sulla base delle risorse del quadro mediterraneo dello strumento europeo di vicinato e partenariato (IEVP) e degli altri strumenti dedicati. Il Paese ospite mette gratuitamente a disposizione la sede, i funzionari distaccati restano a carico delle rispettive amministrazioni. Il bilancio è approvato dagli Alti Funzionari, su proposta del segretario generale e dei segretari generali aggiunti.

Tra gli organi incaricati della gestione, bisogna ancora menzionare il Comitato permanente congiunto, basato a Bruxelles, che prepara le riunioni degli Alti funzionari e ne assicura il *follow up*. Esso funge

<sup>34</sup> La Spagna il 25 maggio e il 17 giugno 2009 ha ospitato due riunioni degli Alti Funzionari dell'UpM a Barcellona, nel palazzo di Pedralbes (destinato dal governo spagnolo a essere la sede del Segretariato dell'UpM), allo scopo di cominciare a discutere lo statuto del Segretariato.

<sup>35</sup> Sin dalla Dichiarazione di Marsiglia si prevedeva che il primo segretario venisse dalla sponda sud e addirittura che dovesse essere giordano, la mappa dei 5 segretari aggiunti ha anch'essa una coloritura geopolitica e tutta mediterranea: Grecia Israele, Italia Malta, Palestina. Un sesto segretario aggiunto – eventuale – potrebbe essere turco, se la Turchia lo desiderasse.

inoltre da meccanismo di reazione rapida in caso di situazione di emergenza o di crisi che richieda l'immediata consultazione tra i partner. Ad esso competono la gran parte delle competenze precedentemente attribuite al Comitato Euromed, che per conseguenza si estingue.

L'Assemblea parlamentare euro-mediterranea, come recita la Carta di Parigi, è l'espressione parlamentare dell'Unione per il Mediterraneo. Essa si pone quale elemento di democrazia del sistema istituzionale, fondandone la legittimità e approfondendone lo spessore politico. I capi di governo ne auspicano, nel tempo, il rafforzamento.

La fondazione euro-mediterranea Anna Lindh per il dialogo tra le culture ha invece il compito di contribuire, «en tant qu'institution euroméditerranéenne» alla dimensione culturale dell'iniziativa, in cooperazione con l'Alliance des civilisations delle Nazioni Unite. A completare e rafforzare questo nuovo approccio, l'auspicio di coinvolgimento della società civile e del settore privato, contemplati dal terzo paragrafo della Dichiarazione di Parigi.

L'UpM, come già il processo di Barcellona, mantiene una matrice fortemente intergovernativa, sia pure lievemente attenuata dall'incorporazione nel sistema dell'Assemblea parlamentare e della fondazione Anna Lindh. La creazione di un quadro istituzionale complesso è in sé un dato di estremo interesse. Vale la pena di sottolineare come tale assetto istituzionale sia il prodotto di dichiarazioni squisitamente politiche. Tuttavia, pur in assenza di un trattato istitutivo non si potrebbe negare che l'Unione per il Mediterraneo così come creata progressivamente sull'acquis del processo di Barcellona attraverso le carte di Parigi e di Marsiglia sia un'organizzazione internazionale a tutti gli effetti, con una propria autonomia e un equilibrio istituzionale.

L'attività di realizzazione dei progetti sembra essere caratterizzante per l'UpM, la sua missione è infatti garantire la pace e la stabilità dell'area attraverso la cooperazione di fatto, su proposte concrete.

I primi progetti sono individuati sin dalla Dichiarazione di Parigi e più precisamente dall'apposito annesso. È un pacchetto di obiettivi chiaramente identificati, che attengono ai trasporti, all'energia, all'ambiente, alla risposta ai disastri, all'incentivazione dell'imprenditorialità. Più precisamente, ciò che si vuole realizzare sono: (i) le autostrade del mare che colleghino più efficacemente le sponde del Mediterraneo su tutte le direttrici; (ii) il disinquinamento

del *Mare Nostrum* nell'interesse della pesca, del turismo, della salute; (iii) un forte investimento nell'energia pulita del sole, energia che prodotta sulla sponda sud potrà essere ceduta poi alla sponda nord; (iv) la cooperazione tra le agenzie o amministrazioni della protezione civile; (v) un'agenzia per le piccole e medie imprese. I passi concreti per realizzare questa prima lista di progetti sono in un programma operativo annesso alla Dichiarazione di Marsiglia.

Altri progetti saranno lanciati successivamente su iniziativa degli Stati partecipanti, della società civile, dalla assemblea parlamentare, sempre passando per il vaglio del segretariato per giungere sul tavolo degli organi politici. È una previsione questa che integra il principio della *co-ownership*, comunicando l'idea che la nuova struttura sia "di tutti" e la cabina di pilotaggio possa ricevere input da una sponda come dall'altra, dal basso come dall'alto.

L'Unione per il Mediterraneo è chiamata a mobilitare finanziamenti supplementari, rispetto al passato, particolarmente attraverso una nuova capacità di attrazione di risorse su singoli progetti e di garanzia del coordinamento tra donatori. Tra le fonti finanziarie, la Dichiarazione di Marsiglia elenca la partecipazione del settore privato, i contributi del bilancio comunitario e dei bilanci dei partner, il supporto delle istituzioni finanziarie internazionali e delle entità regionali, il già menzionato FEMIP, nonché una serie di misure che ricadono nel quadro dello strumento europeo di vicinato e partenariato.

## **7. La coesistenza di tante forme di aggregazione diverse, potenzialmente sinergiche**

Nella conferenza di Parigi, gli Stati rappresentati sono ben quarantaquattro: i ventisette membri dell'Unione europea, i Paesi già membri del Partenariato euro-mediterraneo e altri quattro di nuovo ingresso: Bosnia ed Erzegovina, Croazia, Monaco e Montenegro. Alla Conferenza tanto la Comunità quanto l'Unione europea sono formalmente presenti nella persona del padrone di casa e Presidente di turno Sarkozy, del Presidente della Commissione europea, dell'Alto rappresentante per la politica estera e di sicurezza comune e del Presidente del Parlamento europeo – anche in veste di Presidente dell'Assemblea parlamentare euro-mediterranea (APEM). Vi sono



ancora le Nazioni Unite, il Consiglio di cooperazione degli Stati arabi del Golfo, la Lega araba, l'Unione africana, l'Unione del Maghreb arabo, l'Organizzazione della conferenza islamica, la Banca mondiale, la Banca europea per gli investimenti (BEI), la Banca africana di sviluppo, l'Alliance des civilisations<sup>36</sup> e la Fondazione euro-mediterranea Anna Lindh per il dialogo culturale<sup>37</sup>.

Colpisce l'eterogeneità del parterre: Stati e organizzazioni internazionali di varia natura: di integrazione regionale, di cooperazione, di sviluppo, finanziarie, ma anche di dialogo culturale. Una piattaforma così ampia risponde all'atteggiamento che da sempre caratterizza il rapporto tra Unione europea e Paesi vicini, incline a favorire la cooperazione tra i Paesi partner e quindi – tanto nell'area balcanica quanto quella nord africana – i processi di integrazione regionale possono favorire il successo dei percorsi di stabilizzazione.

Ma c'è anche un secondo ruolo che potrebbe competere alle organizzazioni invitate a Parigi – ad alcune più che ad altre- ed è il ruolo di finanziatori dei progetti in cui si sostanzia l'attività dell'Unione.

L'obiettivo dunque, del tutto scoperto, dell'Unione europea, è di costruire una piattaforma trasversale di soggetti internazionali, universali e regionali, occidentali e arabi, europei, africani, medio-orientali, tutti coinvolti in processi e progetti di sviluppo condivisi.

## **8. Conclusioni**

Un primo bilancio del “nuovo corso” del processo di Barcellona è prematuro, ma una valutazione delle principali innovazioni apportate dall'Unione per il Mediterraneo è già possibile. Certo, “unione” è un

<sup>36</sup> *La Alliance of Civilization* (AoC) è stata creata nel 2005 per iniziativa dei governi di Spagna e Turchia, sotto gli auspici delle Nazioni Unite. Un gruppo di esperti ad alto livello è stato riunito dall'ex Segretario generale nelle Nazioni Unite Kofi Annan con l'obiettivo di andare alla radici della polarizzazione fra società e culture e per raccomandare un programma d'azione per prevenire e gestire potenziali conflitti “di civiltà”. Il rapporto del Gruppo ha fornito analisi e raccomandazioni che sono alla base del piano d'azione dell'Alleanza. Il 26 aprile 2007, l'ex Presidente del Portogallo, Jorge Sampaio, è stato nominato Alto rappresentante dell'AoC dal Segretario generale Ban Ki-Moon. Il Segretariato, con sede in New York, opera in *partnership* con Stati, organizzazioni internazionali e regionali, gruppi della società civile, fondazioni e anche con il settore privato per promuovere sforzi concertati al fine di migliorare le relazioni culturali.

<sup>37</sup> Vedi *infra*, par. 2.

termine quanto mai plurisenso nel diritto comunitario: Unione europea, unione economica e monetaria, unione doganale, Unione per il Mediterraneo sono realtà differenti, non riconducibili ad uno schema concettuale unitario, ma solo all'idea dell'aggregazione. Nello specifico, L'UpM, che rappresenta il punto d'arrivo di un lungo percorso evolutivo, è bel lungi dal presentarsi come un insieme omogeneo e coeso. Le difficoltà e le tensioni rimarranno. Ciò che di nuovo si offre allo sguardo è solo un più ricco strumentario per affrontarle

Un quadro istituzionale permanente è già in se uno sviluppo positivo. Esso permette di emancipare il processo anzitutto dalla dipendenza finora assoluta dall'iniziativa comunitaria che è stata in questi tredici anni di processo di Barcellona altalenante tanto per fattori strutturali, quali la presidenza turnante (e in ciò l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona dovrebbe già assicurare un miglioramento, conferendo maggiore stabilità all'agenda dell'Unione), quanto più intrinsecamente per l'eterogeneità di interessi e di "inclinazioni" geopolitiche dei Paesi comunitari. In secondo luogo, essa consente di sperare, una volta completato e reso operativo il quadro istituzionale, in un'attività costante, per quanto rallentata, anche nei momenti di difficoltà o tensione, che costringerebbe comunque i partner mediterranei ad incontrarsi e a "parlarsi". Tale speranza, però, non ha ancora trovato conferme nella fase di start up. L'UpM infatti, ha subito risentito dell'intervento di Israele a Gaza del dicembre 2008 - gennaio 2009, a cui è conseguito il rifiuto dei Paesi arabi di partecipare alle riunioni. In una fase successiva essi hanno accolto il principio di una partecipazione ad hoc. Solo a partire da giugno 2009 si sono tenute le prime conferenze ministeriali tematiche.

La scelta di carattere pragmatico di concentrarsi su una serie di priorità concrete non va sottovalutata; essa cela importanti implicazioni concettuali. È, infatti, un riaffiorare della logica funzionalista già sottesa alla CECA e caratterizzante, nella Comunità delle origini, l'approccio di Jean Monnet. Sembra echeggiare, nelle intenzioni, quel passaggio della Dichiarazione Schumann che pone alla base del processo di integrazione «realizzazioni concrete che creino anzitutto una solidarietà di fatto». Tale percorso cela l'intenzione di disinnescare le conflittualità di carattere marcatamente ideologico, religioso o culturale per presentarsi con iniziative apparentemente neutrali e nell'interesse di tutti. Tali iniziative

potrebbero consentire ai popoli di conoscersi meglio e di cominciare a “lavorare insieme” come fu, per Francia e Germania, nell’esperienza della CECA delle origini.

Tuttavia, i due scenari – quello del 1951 e l’odierno – pur essendo accomunati dagli obiettivi finali della pace e della prosperità condivisa, differiscono non poco. In primo luogo, nel contesto euro-mediterraneo l’iniziativa rimane europea laddove la CECA, che rappresentava un concreto passo verso la pacificazione attraverso la realizzazione di una “solidarietà di fatto” veniva varata proprio dagli Stati ex belligeranti, la Francia e la Germania – come se oggi protagonisti dell’iniziativa fossero arabi e israeliani –; in secondo luogo, la CECA, più ancora delle altre che la seguirono, si presentava rispondente ad una logica sì funzionalista, ma anche sovranazionale. I semi dell’integrazione erano gettati nella previsione di organi indipendenti dotati di un potere reale, capaci di vincolare con il proprio diritto i Paesi partecipanti e ancora nella previsione del principio maggioritario. Nel disegno dell’UpM non vi è che qualche barlume di sovranazionalità, nell’indipendenza imperfetta del segretariato, nell’esistenza di un’assemblea parlamentare e di una fondazione culturale quali luoghi del dialogo.

La vasta portata geopolitica del cammino intrapreso è innegabile. Uno spazio euro-mediterraneo integrato che conta una sessantina di Paesi e circa un miliardo di abitanti potrebbe – sotto diversi punti di vista – reggere la concorrenza di altre aree del mondo meglio di quanto non possa fare la sola Unione europea.

L’ambizione di riuscire a far cooperare tra loro in una logica di *ownership* di Stati tanto diversi, coinvolgendo altresì nel processo soggetti eterogenei, tuttavia, rende i processi decisionali e operativi lenti e faticosi, frutto di consensi costruiti pazientemente. È presto per dire se l’Unione per il Mediterraneo risponderà alle aspettative per cui è stata creata, di certo è già possibile verificare come l’ambizione sottesa alla costruzione istituzionale in sé e la complessità giuridica e istituzionale dell’insieme abbiano dato luogo finora ad una fase di start up faticosa e di scarsa visibilità.

## Bibliografia

AA. VV., “*Wider Europe-Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours*”, Bruxelles, 11 marzo 2003, COM (2003) 104 final, Bruxelles, 12 maggio 2004, COM (2004) 373 final.

ADAM R., TIZZANO A., *Lineamenti di diritto dell’Unione europea*, Giappichelli, Torino, , 2008.

ANCONA G., “Le economie mediterranee tra convergenza e divergenza”, in *Studi sull’integrazione europea*, n. 2, anno III, 2008, p. 397 e ss.

ATTINÀ F., LONGO F., *Unione Europea e Mediterraneo fra globalizzazione e frammentazione*, Cacucci, Bari, 1996.

BARUFFI M.C., “Le competenze esterne della Comunità e dell’Unione europea. Uno sguardo ai rapporti con i Paesi del Mediterraneo”, in BARUFFI M.C., *L’evoluzione del sistema comunitario a 50 anni dalla sua istituzione*, CEDAM, Padova, 2008, p.127 ss.

DECISIONE 2005/690/CE, del Consiglio, del 18 luglio 2005, *GUUE* L 265, 10 ottobre 2005, p. 1 ss.

DECISIONE 2004/635/CE, del Consiglio, del 21 aprile 2004, *GUUE* L 304, 30 settembre 2004, p. 38.

DECISIONE 2002/357/CE, del Consiglio e della Commissione, del 26 marzo 2002, *GUCE* L 129, 15 maggio 2002, p. 1 ss.

DECISIONE 2000/384/CE, CECA, del Consiglio e della Commissione, del 19 aprile 2000, *GUCE* L 147, 21 giugno 2000, p. 1 ss.

DECISIONE 2000/204/CE, CECA, del Consiglio e della Commissione, del 24 gennaio 2000, *GUCE* L 138, 9 giugno 2000, p. 31 ss.

DECISIONE 98/238/CE, CECA, del Consiglio e della Commissione, del 26 gennaio 1998, *GUCE* L 97, 30 marzo 1998, p. 1 ss.

DECISIONE 2006/356/CE, del Consiglio, del 24 febbraio 2006, *GUUE* L 143, 30 maggio 2006, p. 1 ss.

DECISIONE 2005/40/CE, del Consiglio e della Commissione, del 13 dicembre 2004, *GUUE* L 26, 28 gennaio 2005, p. 1 ss.

DECISIONE 2009/332/CE, Euratom, *GUUE* L 107, 28 aprile 2009, p. 164 ss.

DECISIONE 97/430/CE, *GUCE* L 187, 16 LUGLIO 1997.

XENAXIS D.K., CHRYSOCHOOU D.N., *The emerging Euromediterranean system*, Manchester University Press, Manchester, 2001.

FERRERO-WALDNER B., "Strengthening partnership with the South", in *The Bridge*, Issue 11, 2009, pp. 30-31 (reperibile *on line* sul sito <http://www.bridge-mag.com/magazine/index.php>).

KADDOURI H., "Vers une nouvelle politique euro-méditerranée: le projet d'Union de la Méditerranée comme piste de réflexion", in *RMCE*, 2008, p. 14 e ss.

LEFEBVRE M., "La politique de voisinage: nouveau départ pour une ambition géopolitique", in *RMCE*, n. 504, 2007, p. 22 e ss.

PENNETTA P., *Politica europea di vicinato e cooperazione regionale*, in *Studi in onore di Vincenzo Starace*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2008, p.1147.

REGOLAMENTO (CEE) n. 2216/78 del Consiglio, del 26 settembre 1978, in *GUCE* L 269, 27 settembre 1978, p. 1 ss.

RIZZI F., *Unione europea e Mediterraneo*, Nis, Roma, 1997.

RIZZI F., *Un Mediterraneo di conflitti*, Maltemi Editore, Roma, 2004.

VILLANI U., "Le responsabilità dell'Unione europea nell'area mediterranea", in *Studi dell'integrazione europea*", in *Europa e Mediterraneo. Le regole per la costruzione di una società integrata* (a cura di E. TRIGGIANI), Editoriale Scientifica, Napoli, 2009, p. 49 ss.